Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

29 544 Arbeidsmarktbeleid

Nr. 723 BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2016

Op 26 april jl. heeft de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid mij verzocht om een reactie op de op 20 april verschenen CPB-publicatie «Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2». De commissie heeft mij gevraagd de reactie toe te zenden voorafgaand aan het algemeen overleg over arbeidsmarktbeleid, dat inmiddels op 9 juni gepland staat.

Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2[1] is de derde uitgave in de serie Kansrijk Beleid van CPB, SCP en PBL[2]. Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2 beschrijft de effecten van beleidsopties op drie terreinen binnen het arbeidsmarktbeleid: (a) loonvormingsbeleid, (b) beleid inzake uittreedleeftijd en AOW-uitkeringen en (c) actief arbeidsmarktbeleid. Het doel van de Kansrijk publicaties is – zo geven de planbureaus aan – om politici en beleidsmakers te informeren over de effecten van beleidsopties en daarmee om politieke partijen te informeren over de effecten van mogelijke beleidsveranderingen met het oog op de totstandkoming van de verkiezingsprogramma's. Inzicht in de effectiviteit van beleid helpt bij het maken van gefundeerde keuzes en leidt aldus tot beter onderbouwd beleid. De effecten die consequent in kaart worden gebracht zijn: het effect op de rijksbegroting (ex ante), het effect op de structurele werkgelegenheid, het effect op de gemiddelde productiviteit en het effect op de inkomensongelijkheid (ex ante). De beleidsopties zijn ontleend aan eerdere plannen van politieke partijen en maatschappelijke organisaties en aan voorbeelden uit de internationale literatuur.

Ik waardeer het zeer dat het CPB in dit vroege – voorbereidende – stadium van het verkiezingsproces voor verschillende beleidsvelden de mogelijke beleidsopties en hun effecten zo goed mogelijk in beeld brengt. Hiermee

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] In februari jl. verscheen Kansrijk innovatiebeleid. Vorig jaar april verscheen deel 1 van Kansrijk arbeidsmarktbeleid. In deel 1 is ingegaan op beleidsopties op het terrein van fiscaal beleid, sociale zekerheid en het ontslagrecht.

kst-29544-723
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

vervult het CPB een belangrijke rol in het politieke debat. Net als de eerdere Kansrijk-studies laat Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2 zien dat het bij een keuze tussen beleidsopties vaak om afruilen gaat tussen werkgelegenheid, inkomensongelijkheid en budgettaire effecten. Keuzes hierin, zo geeft het CPB terecht aan, zijn gedeeltelijk normatief en moeten worden bepaald in het democratisch proces. Politieke partijen maken vanzelfsprekend ieder hun eigen weging en vertaling van de door het CPB geschetste opties en gevolgen. We zullen hier de komende periode ongetwijfeld vanuit de diverse partijen meer over horen, en ik wacht het debat hierover graag af.

Het past het huidige kabinet niet om inhoudelijk te reageren op de afzonderlijke beleidsopties en de doorrekening daarvan door het CPB, juist omdat deze gericht zijn op het beleid na de Tweede Kamerverkiezingen en dus van een volgend kabinet. Wel wil ik ingaan op twee meer overkoepelende punten die uit de publicatie naar voren komen.

Een eerste overkoepelend punt in deze uitgave van Kansrijk arbeidsmarktbeleid is dat de werkgelegenheidseffecten van beleidsopties over het algemeen kleiner zijn dan in het verleden. Dit gold overigens ook al voor de beleidsopties in Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 1. Het CPB verklaart dit beperkte effect op de lange termijn onder andere doordat de arbeidsparticipatie nu al hoog is. Hierdoor kan niet verwacht worden dat in de toekomst nog veel extra arbeidsaanbod zal ontstaan en wordt het moeilijker om op de lange termijn een nog hogere participatiegraad te bereiken. Resterende beleidsuitdagingen hebben daardoor veeleer betrekking op de verdeling van werk en (on)zekerheden op de arbeidsmarkt tussen specifieke groepen en op de arbeidsmarktdynamiek, en veel minder op een generiek werkgelegenheidseffect. Bovendien kijkt het CPB in deze Kansrijkpublicatie alleen naar het effect op de structurele werkgelegenheid. De structurele werkgelegenheid wordt versterkt door een stijging van het structurele arbeidsaanbod of een daling van de structurele werkloosheid. Een eventueel effect van een beleidsoptie op de conjuncturele werkloosheid blijft in Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2 buiten beschouwing.

Een tweede overkoepelend punt is dat het CPB vaak aangeeft nog niet genoeg te weten om effecten vooraf in te kunnen schatten. Vooral bij beleidsopties op het terrein van activerend arbeidsmarktbeleid is dit het geval. Hier is kort na het verschijnen van Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2 in de media veel aandacht voor geweest. Redenen voor het veelvuldig voorkomen van de term «onbekend» in de overzichtstabel van het CPB is dat er vaak onvoldoende onderzoek beschikbaar is naar de netto-effectiviteit van interventies, dat voldoet aan de wetenschappelijke standaarden. In de praktijk blijkt het ook niet eenvoudig om een gedegen experiment op te zetten. Klantmanagers moeten daarvoor verschillende behandelmethoden willekeurig toewijzen aan cliënten. In de praktijk maken ze echter vaak een selectie; dat is begrijpelijk en wenselijk vanuit de doelstelling van gericht interveniëren, en vanuit ethisch oogpunt (gelijke kansen voor alle werklozen), maar ondergraaft de mogelijkheid om gefundeerde conclusies te trekken over netto-effectiviteit van interventies met behulp van een *gerandomiseerd* onderzoek met controlegroep. Ook relevant is dat gemeenten een grote mate van beleidsvrijheid hebben, zowel ten aanzien van in te zetten instrumenten, doelgroepen, moment van inzet, etc.

Goed onderbouwd beleid vraagt niettemin om een constante opbouw van evidentie. Dat maakt Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2 ook duidelijk. Aan kennisontwikkeling op het terrein van activerend arbeidsmarktbeleid wordt momenteel in verschillende trajecten gewerkt. De Staatssecretaris

van SZW is eind vorig jaar ingegaan (Kamerstukken II, 28 719, nr. 94) op lopende acties om de inzet te stimuleren van bewezen succesvolle re-integratie-instrumenten en een professionele uitvoering bij gemeenten. Zo financiert het Ministerie van SZW het meerjarige kennisprogramma «Vakkundig aan het werk», uitgevoerd door ZonMw. Gemeenten en kennisinstellingen kunnen voor dit kennisprogramma gezamenlijk voorstellen indienen om onderzoek te doen en zo meer inzicht te krijgen in de effecten en de effectiviteit van door hen in te zetten interventies op het gemeentelijke terrein van werk en inkomen. Hierbij is expliciet aandacht voor onderzoek naar verklaringen waarom en onder welke voorwaarden een interventie werkt. Kennisontwikkeling is geen doel op zich. Van belang is ook dat de beschikbare kennis daadwerkelijk terecht komt bij de professionals die er in de praktijk mee moeten werken, en door hen wordt toegepast. En dat hun bestuur en management sturen op vakmanschap en methodisch werken. Daarom financiert het Ministerie van SZW ook het programma «Effectiviteit & Vakmanschap», dat gemeenten ondersteunt om beschikbare kennis over effectieve aanpakken in de praktijk te brengen. De Staatssecretaris van SZW zal uw Kamer binnenkort informeren over de voortgang van het kennisprogramma en de nadere invulling van de toekomstagenda rondom effectiviteit en vakmanschap.

Ook UWV werkt aan de opbouw van evidentie. In het verlengde van de SEO-studies «Een goed gesprek werkt» en «Re-integratiedienstverlening in de WW: Wat werkt voor wie en wanneer?» laat UWV nog meer onderzoek verrichten naar de effecten van de UWV-dienstverlening. In Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2 wijst het CPB op het belang van het gericht inzetten van instrumenten door middel van profiling (bepalen wie een grote kans op langdurige werkloosheid heeft) en targeting (instrumenten gericht inzetten voor wie dat effectief is). Volgens het CPB leidt het gericht inzetten van meer face-to-face gesprekken bij WW-gerechtigden tot een stijging van de structurele werkgelegenheid. Verder stelt het CPB dat deze gesprekken kosteneffectief zijn: de kosten van de gesprekken worden uiteindelijk grotendeels of zelfs meer dan terugverdiend door lagere uitkeringslasten. Ook budget voor scholing van langdurig werklozen heeft overigens een (klein) positief werkgelegenheidseffect op de langere termijn.

Het kabinet erkent het belang van een gerichte inzet van instrumenten en heeft dit en volgend jaar extra middelen beschikbaar gesteld voor het UWV voor meer gerichte ondersteuning van WW-gerechtigden[3]. Door een wetenschappelijk onderbouwd profilingsinstrument te combineren met face-to-face gesprekken kan de ondersteuning doelmatig inhaken op individuele belemmeringen. Daarnaast ben ik naar aanleiding van de SUWI-evaluatie met het UWV in overleg over een structurele businesscase over WW-dienstverlening waarin deze elementen een essentieel onderdeel vormen. Voor het einde van het jaar zal ik u hierover nader informeren.

Overigens leert Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2 dat het niet altijd mogelijk is om actief arbeidsmarktbeleid kosteneffectief te laten zijn. Voor sommige groepen zijn de budgettaire kosten van de beleidsopties voor participatiebevordering hoger dan de opbrengsten. Dat is echter geen reden om dergelijke beleidsopties op voorhand af te wijzen. Participeren is goed voor de mensen zelf, en de participatie van sommige groepen

[3] Kamerstuk 33 566, nrs. 83 en 86

hangt samen met bredere maatschappelijke effecten, zoals minder sociale uitsluiting en ongelijkheid, en mogelijk ook een betere gezondheid en minder criminaliteit.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher